

Brief I&W inzake toepassing Verordening 1107/2009 artikel 50.2 als mogelijke maatregel om niet-professioneel gebruik onkruidbestrijdingsmiddelen niet langer toe te laten

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. Mw. Drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Aanleiding

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) heeft een verzoek om beleidsadvisering ontvangen van uw ministerie over toepassing van artikel 50, tweede lid, van de Verordening 1107/2009¹ als mogelijke maatregel om niet-professioneel gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen buiten de landbouw niet langer toe te laten.

Professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw is niet toegestaan behalve in uitzonderingssituaties². Voor een verbod op niet-professioneel gebruik heeft de Raad van State echter geoordeeld dat de WGB geen grondslag biedt voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionele gebruikers. De Raad van State heeft er tevens op gewezen dat inhoudelijk moet worden besloten over niet-professioneel gebruik, omdat er anders sprake is van niet-coherente besluitvorming³.

Er wordt door uw ministerie gewerkt aan (de voorbereiding van) een rechtsgrondslag in de wet, maar mogelijk zou toepassen van artikel 50.2 van 1107/2009 door het Ctgb, de uitvoering van een optionele vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen, een minder ingrijpende maatregel kunnen zijn die de voorkeur heeft boven een wetswijziging.

Juridisch kader op de markt brengen gewasbeschermingsmiddelen

Verordening (EC) 1107/2009 schrijft regels voor voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Werkzame stoffen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, worden op Europees niveau beoordeeld en goedgekeurd. Een gewasbeschermingsmiddel mag pas op de markt worden gebracht als het is toegelaten door het Ctgb. Het Ctgb besluit tot toelating als op basis van een wetenschappelijke risicobeoordeling is gebleken dat het middel veilig kan worden gebruikt.

Optionele vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen

¹ Europese verordening (EG) Nr. 1107/2009 van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

² Besluit 9 maart 2016, Staatscourant (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-112.html>), gevolgd door regeling 29 september 2017, Staatscourant (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-55089.html>).

³ Advies Raad van State 7 maart 2016, Staatscourant (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-17507.html>).

Artikel 50 van Verordening 1107/2009 betreft de vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen. Lid 1, de verplichte vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen, wordt door het College toegepast wanneer wij een aanvraag evalueren voor een middel dat een werkzame stof bevat waarvan bij goedkeuring is bepaald dat het een stof is die in aanmerking komt om te worden vervangen.

Lid 2 stelt dat de vergelijkende beoordeling zoals beschreven in lid 1 in uitzonderlijke gevallen ook kan worden toegepast op een middel dat niet gebaseerd is op een werkzame stof die in aanmerking komt om te worden vervangen, wanneer er algemeen gangbare niet-chemische alternatieven voor bestaan, de zogenaamde optionele vergelijkende evaluatie.

In afwijking van artikel 36, lid 2, kunnen de lidstaten, in uitzonderlijke gevallen, bij de beoordeling van een aanvraag tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel dat geen voor vervanging in aanmerking komende stof of een werkzame stof met een laag risico bevat, ook de bepalingen van lid 1 van dit artikel toepassen wanneer er voor dezelfde vorm van gebruik een niet-chemische bestrijdings- of preventiemethode bestaat en deze in de betrokken lidstaat algemeen wordt toegepast.

Volgens artikel 50 lid 2, kan deze optionele vergelijkende evaluatie worden toegepast door betrokken lidstaten tijdens de zonale toelatingsprocedure (artikel 36, lid 2). De optionele vergelijkende evaluatie betreft derhalve een middel-specifieke beoordeling van een **nieuw middel** dat enkel in uitzonderlijke gevallen dient te worden toegepast.

Met opmerkingen [§ 1.2.6 WvO](#) [§ 1.2.6 Wv](#), zijn we voldoende zeker dat het inderdaad niet toegepast kan worden bij een renewal van een middel? (Omdat er geen verwijzing is naar artikel 43)?

Adviesvraag

Uw ministerie stelde de volgende twee vragen aan het College:

1. Welke criteria hanteert het College voor toepassing van het artikel?
2. Voor welke aspecten is nog nadere onderbouwing nodig voor een eventueel collegebesluit om onkruidbestrijdingsmiddelen voor particulieren niet toe te laten?

Daarbij werd opgemerkt dat, aangezien de politieke aandacht zich richt op glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen, de vragen zich op dit moment op deze middelen toespitsen.

De vraag van uw ministerie komt voort uit de politieke wens om gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met name onkruidbestrijdingsmiddelen, voor particulieren te verbieden. Daarom hebben wij drie scenario's onderzocht:

1. Toepassing van artikel 50.2 voor een algeheel 'verbod' van onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik;
2. Toepassing van artikel 50.2 bij herbeoordeling van reeds toegelaten middelen, in het bijzonder voor een 'verbod' van glyfosaathoudende middelen voor niet-professioneel gebruik;
3. Toepassing van artikel 50.2 om nieuwe, nog niet toegelaten (onkruidbestrijdings)middelen niet toe te laten.

1. Toepassing 50.2 voor een algemeen 'verbod' van onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik

Artikel 50.2 betreft een optionele vergelijkende evaluatie voor een *individueel* middelen tijdens de zonale toelatingsprocedure voor dat middel. Het artikel biedt geen grondslag voor een vergelijkende evaluatie van een groep toegelaten middelen en kan daarom niet worden gebruikt om deze middelen te verbieden.

2. Toepassing 50.2 bij herbeoordeling in het bijzonder voor glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik

Het Ctgb heeft onderzocht of artikel 50.2 toegepast zou kunnen worden in de herbeoordeling van glyfosaathoudende middelen. Momenteel vindt namelijk de herbeoordeling (renewal) van de glyfosaathoudende middelen plaats in Europa. Wat betreft de inzet van artikel 50.2 tijdens de herbeoordeling van de glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen met als doel niet-professioneel gebruik niet toe te laten overweegt het College het volgende:

- Glyfosaat is een werkzame stof die niet in aanmerking komt om te worden vervangen en er bestaan niet-chemische bestrijdings- of preventiemethoden voor het bestrijden van onkruid door zowel professionele als niet-professionele gebruikers. Tot zo ver voldoen deze middelen aan de voorwaarden van artikel 50.2.

- Artikel 50.2 is geformuleerd als afwijking van artikel 36, lid 2 van de verordening. Dat artikel betreft de zonale toelatingsprocedure van nog niet toegelaten (nieuwe) gewasbeschermingsmiddelen en verplicht een lidstaat een gewasbeschermingsmiddel toe te laten op basis van de beoordeling van de lidstaat die de aanvraag tot toelating heeft geëvalueerd (de rapporteur lidstaat). Strikt genomen kan artikel 50.2 daarom enkel worden toegepast bij de zonale toelatingsprocedure en kan dus niet worden toegepast tijdens de herbeoordelingsprocedure van glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen.

3. Toepassing van artikel 50.2 om nieuwe, nog niet toegelaten (onkruidbestrijdings)middelen niet toe te laten.

Zoals bij punt 2 is uitgelegd, kan artikel 50.2 strikt genomen alleen bij aanvragen voor nieuwe, nog niet toegelaten (onkruidbestrijdings)middelen worden toegepast. Hierbij overweegt het College het volgende:

- Indien artikel 50.2 wordt toegepast tijdens de zonale beoordeling van nieuwe onkruidbestrijdingsmiddelen waarvan de toepassingen vergelijkbaar zijn met die van reeds toegelaten middelen, dan zouden de aanvragers van deze middelen onevenredig zwaar worden getroffen wanneer dit zou leiden tot het niet toelaten van het middel enkel omdat het een nieuw middel betreft.

- Invulling van dit artikel doorkruist het toelatingsbesluit van middelen en dient dus zoals gesteld enkel in *uitzonderlijke gevallen* te worden gebruikt. In verordening 1107/2009 ontbreken objectieve criteria voor 'uitzonderlijke gevallen' zoals genoemd in artikel 50.2. Ook het EU conceptrichtsnoer

over vergelijkende evaluatie⁴ biedt hiervoor onvoldoende houvast. Het College heeft geen criteria vastgesteld voor uitzonderlijke gevallen. Mocht het College daartoe overgaan dan ligt het in de rede dat 'uitzonderlijke gevallen' alleen gevallen betreft waar sprake is van onvoorziene omstandigheden, onvoorzien gebruik of risico's die niet op een andere wijze zijn afgedekt en die van dusdanige aard zijn dat deze toepassing van dit artikel rechtvaardigen.

- Artikel 50.2 betreft een *optionele* vergelijkende evaluatie die de lidstaten *kunnen* (en dus niet moeten) toepassen. Inzet van een dergelijk vrijwillig instrument om een 'verbod' (besluit tot niet-toelating van een gewasbeschermingsmiddel) te bewerkstelligen, brengt de verantwoordelijkheid met zich mee dat de lidstaat zorgvuldig afweegt dat een dergelijk 'verbod' proportioneel is tot het belang dat het 'verbod' dient. Hierbij dienen ook alle andere afwegingen van belangen die de verordening 1107/2009 oplegt zorgvuldig te worden bekeken.

- Er dient voor elke toepassing van het middel een toetsing plaats te vinden waarin diverse agro-economische aspecten van het middel gewogen moeten worden ten opzichte van die van mogelijke niet-chemische alternatieven. Hierna dient vervolgens een toetsing plaats te vinden waarin de agro-economische aspecten van de alternatieve niet-chemische methodes gewogen worden ten opzichte van de potentiële risico's voor mens, dier en milieu van deze methodes.

- De belangen van de aanvrager dienen meegenomen te worden in de afwegingen en er is een hoorwederhoor procedure nodig.

Conclusie:

Het College ziet geen mogelijkheden voor het toepassen van art 50.2 als wettelijke grondslag voor het verbieden van onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik. Het gaat hier om een forse ingreep in bestaande toelatingen, namelijk een verbod, buiten de bestaande reguliere structuur van (her)beoordeling om. Een dergelijke ingreep is alleen in buitengewone omstandigheden te rechtvaardigen, na afweging van alle belangen inclusief die van de toelatinghouder, en moet bovendien proportioneel zijn.

Het staat de aanvragers van deze middelen vrij om op het etiket (of via brochures/folders/website) aanwijzingen te geven om eerst niet-chemische alternatieven toe te passen voordat overgegaan wordt tot chemische bestrijding van onkruiden.

⁴ Draft guidance document on comparative assessment and substitution of plant protection products in accordance with regulation (EC) No 1107/2009' (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_aas_guidance_comparative_assessment_substitution_re_v_1107-2009.pdf).